RECENCY AND RETROACTIVE RULES AFFECTING DISABILITY BENEFITS

Report to the Minister of National Health and Welfare

by the

Canada Pension Plan Advisory Board

May 1990

FOREWORD

The Canada Pension Plan (CPP) Advisory Board is a statutory body whose members are private citizens appointed to represent employees, employers, self-employed persons and the public. The mandate of the Advisory Board is to review the operations of the Canada Pension Plan, the state of the CPP Investment Fund and the adequacy of coverage and benefits payable under the Plan.

Some concerns regarding the recency and retroactivity of CPP disability benefits were brought to my attention. Therefore, at my request, the CPP Advisory Board struck a committee to review the current eligibility rules and provisions for disability benefits under the Plan in order to determine whether changes to the legislation were needed at this time.

I would like to thank the members of the Board for their examination of this important issue and for their recommendation to maintain the current provisions for recency and retroactivity as they affect CPP disability benefits. The Board's recommendation to identify target groups through which CPP disability benefits could be made more widely known to potential recipients is currently being worked on in my Department. As well, the Board's recommendation for the special handling of applications received late due to an incapacity to apply, is in line with recent decisions in individual cases and will be studied with a view to possible amendment to the Act.

Minister of National Health
and Welfare

CONTENTS

	Page
Introduction	1
Qualifying Periods for CPP Disability Benefits	1
Retroactivity	2
Deadline for Applications	2
Late Applications	3
Reasons for Late Application	4
Incapacity to Apply	4
Summary of Recommendations	6

CHARTS

Maximum Period of Eligibility for CPP Disability Benefits	3

Recency and Retroactivity Rules Affecting Disability Benefits

Introduction

In August of 1989 the Chairperson of the Canada Pension Plan Advisory Board received a letter from the Honourable Perrin Beatty, Minister of National Health and Welfare, expressing concern regarding the provisions governing eligibility for disability benefits under the Canada Pension Plan (CPP). In particular, the Minister requested that the Board examine current provisions regarding recency and retroactivity with a view to determining whether any changes were necessary.

In response to the Minister's request the Board, at its October 1989 meeting, determined that these matters be examined by its Committee on CPP Disability Benefits as soon as feasible. Membership of the Committee is as follows:

Marcel Le Houillier, Chairperson
Robert Apsey
Geraldine Gilliss

The Committee met once, on March 16, 1990. The following officials of National Health and Welfare were present during part of the meeting to provide information on current procedures for dealing with disability applications:

Rodney Hagglund	Assistant Director-General, Programs, Policy, Appeals and Legislation
Judy Grummisch	Secretary to the Board
Cathy Doolan	Acting Chief, Legislation
Guy Boyd	Policy Analyst, Income Security Programs
Dr. Alex Romaniuk	Disability Determination

Qualifying Periods for CPP Disability Benefits

The disability benefit under the Canada Pension Plan differs from all the

other benefits under the Plan in that the recency of the individual's attachment to the work force is considered under the eligibility rules. In this respect the benefit is modelled on insurance rather than pension principles. Disability insurance is intended to replace lost earnings. If the individual has not worked in recent years there are presumably no earnings to replace.

Private disability plans customarily contain provisions regarding recency of employment. The typical deadline for applications for private disability benefits is 2-6 months following termination of employment.

By comparison, the application deadline for the CPP disability benefit is quite liberal. The Plan provides two ways in which an individual may qualify for the disability benefit:

(1) By contributing to CPP during 2 of the last 3 years, or

(2) By contributing to CPP during 5 of the last 10 years.

The second provision is, one might say, the normal eligibility requirement. The first provision allows the Plan to provide benefits to young people who suffer a disability shortly after they begin work and to women who re-enter the labour force after many years of homemaking, raising children or caring for elderly family members. Most recipients of disability benefits are over the age of 40, and would be expected to qualify under the second provision.

Retroactivity

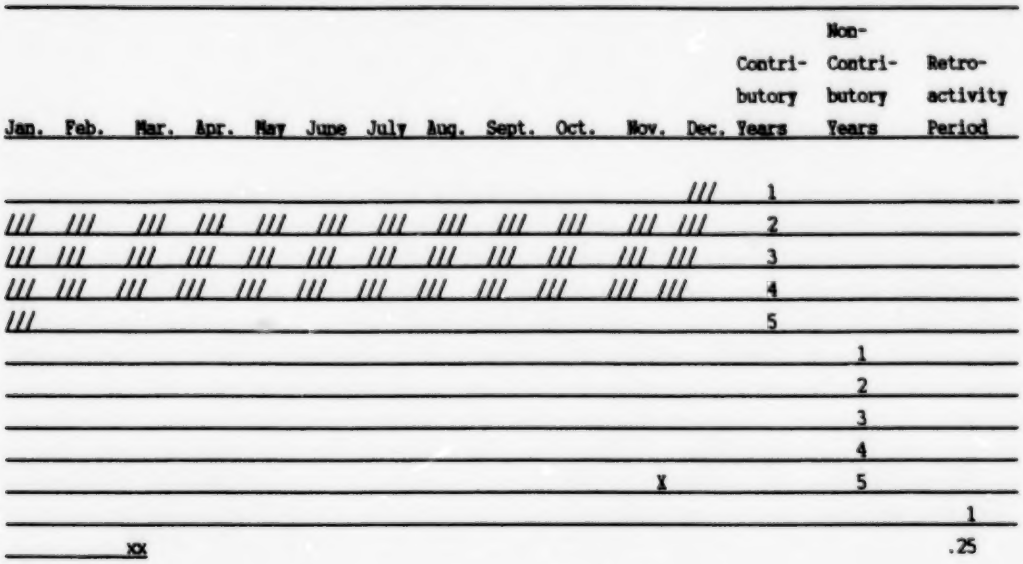
The Plan also provides that no person shall be deemed to have become disabled earlier than 15 months before the month in which the application for disability is received. Departmental officials suggested that it would be very difficult in many cases to establish the onset of disability fairly if the retroactivity period was extended beyond 15 months.

Deadline for Applications

In effect, the qualification requirements in combination with the

15-month period of retroactivity extends to nearly 7 years the amount of time that an individual who qualifies on the basis of 5 years out of the last 10 has to apply for disability benefits after ceasing to work. Chart 1 displays visually the maximum period of eligibility.

Chart 1. Maximum Period of Eligibility for CPP Disability Benefits



/// work (contributory) period
x must have contributed for 5 of the 10 years prior to this date
xx last date for filing disability application

Note: Eligibility conditions are as follows
(1) Individual must have contributed to CPP during 5 of the preceding 10 years
(2) Retroactive determination of the date of disablement is restricted to 15 months.

Late Applications

Statistics on the number of the late applications are not available. However, departmental officials indicated that approximately 5.5 to 6 per cent of applications are denied because the individual is not eligible for benefits because of lack of earnings. This proportion includes those whose applications are filed too late. The proportion has dropped from approximately 9 percent in 1987, principally as a result of legislative improvements made in that year.

It was also noted that most individuals apply for benefits within a short time after the presumed date at which the disability occurs or is deemed serious enough to meet the qualification requirements.

Given that the disability benefit is intended to replace lost earnings, that the recency/retroactivity provisions are generous, and that most individuals apply within the time allowed, the Committee did not see that there was any need to liberalize the provisions. It seems that wherever an arbitrary deadline is established, some applications for benefits will be late. The Committee therefore recommends;

1. **THAT** current provisions for recency and retroactivity as they affect the CPP disability benefit be maintained.

Reasons for Late Application

The Committee discussed with National Health and Welfare officials the various possible reasons for late applications. It was suggested that applications might be filed late because the individual was either unaware that the benefit was available or incapable of filing an application. The officials noted that various ethnic groups in the country are doing a good job of ensuring that applications are filed on behalf of individuals who do not speak either of Canada's official languages. Late application seems to be more characteristic of those who do not have a support group or advisor to assist them. It was suggested that more attention might be given to identifying routes through which people in this category might be reached. For example, perhaps more effort should be put into ensuring that doctors, hospitals and social welfare agencies encourage those they see to make enquiries at CPP client centres. The Committee therefore recommends:

2. **THAT** further efforts be made to identify target groups through which CPP disability benefits could be made more widely known to potential recipients.

Incapacity to Apply

As already mentioned, some applications may be late because the applicant was mentally or physically incapable of completing the application and no competent person had been appointed to carry out the task. In a recent case a decision was made to grant the benefit, despite the late application, since it was clear that the individual concerned could not conceivably have filed an application on his own behalf. At that time it was announced that it was the Minister's intention to apply the same approach in similar cases and to amend the Act to this effect at the earliest opportunity. Departmental officials noted that the matter of defining "incapacity" for this purpose was under study.

The Committee was in support of the principle that where an individual is incapable of applying for the benefit because of mental or physical disability, the Minister should have discretion to backdate the application to the last date on which application should have been made in order to qualify for benefits. At the same time, it was acknowledged that there would be considerable difficulty in achieving a definition of "incapacity".

It was noted that disability insurance policies offered by private companies frequently include a clause with respect to incapacity to apply, but do not attempt to provide a restrictive definition of "incapacity". Clauses such as the following are to be found:

> If the member demonstrates that it was impossible to present such proofs in the prescribed time limit and that they were produced as soon as was materially possible, the benefit claim under the present coverage will be honoured. (Personal Life Company)

The Committee was of the opinion that "incapacity" should be left undefined, and that instead only the right to appeal for reconsideration on those grounds be established. It would then be the prerogative of the appeal body to establish an interpretation of "incapacity", based on the particular circumstances of each case. The Committee therefore recommends:

3. **THAT** the Act be amended to grant late applicants the right to appeal on the basis that they were incapable of applying for the disability benefit within the normal time limit.

SUMMARY OF RECOMMENDATIONS

1. **THAT** current provisions for recency and retroactivity as they affect the CPP disability benefit be maintained.

2. **THAT** further efforts be made to identify target groups through which CPP disability benefits could be made more widely known to potential recipients.

3. **THAT** the Act be amended to grant late applicants the right to appeal on the basis that they were incapable of applying for the disability benefit within the normal time limit.

MEMBERS OF
THE CANADA PENSION PLAN ADVISORY BOARD

May 1990

Chairman

Louis Erlichman	- OTTAWA, Ontario

Vice-Chairman

Marcel Le Houillier	- MONTREAL, Quebec

Members

Robert Apsey	- ISLINGTON, Ontario
Harvey Atkinson	- EDMONTON, Alberta
William Black	- HALIFAX, Nova Scotia
William Y. Crawford	- VANCOUVER, British Columbia
Starr Dashwood	- ST JOHN, New Brunswick
Geraldine Gilliss	- OTTAWA, Ontario
Charles Hogan	- SUMMERSIDE, P.E.I.
Sharon Kelley	- SASKATOON, Saskatchewan
Royce Moore	- VERNON, British Columbia
Joan Prevalnig	- WINNIPEG, Manitoba
Frank Romano	- STRATFORD, Ontario

D03

JUN 17
Ans'd

RÈGLES RELATIVES AU CARACTÈRE RÉCENT ET À LA RÉTROACTIVITÉ POUR LES PRESTATIONS D'INVALIDITÉ

Rapport présenté au
Ministre de la Santé nationale et du Bien-être social
par le
Conseil consultatif du Régime de pensions du Canada

Mai 1990

AVANT-PROPOS

Le Conseil consultatif du Régime de pensions du Canada (RPC) est un organisme formé de citoyens du secteur privé nommés pour représenter les employés, les employeurs, les travailleurs autonomes et le public. Les fonctions du Conseil consultatif consistent à examiner l'application de la Loi du RPC, l'état du Fonds de placement et la suffisance de la garantie et du montant des prestations prévues en vertu du Régime.

Des responsables de mon ministère m'ont fait part de certains problèmes résultant des règles relatives au caractère récent et à la rétroactivité des prestations d'invalidité en vertu du RPC. Suite à ma demande, un comité du Conseil consultatif s'est réuni pour examiner les dispositions aux prestations d'invalidité afin de déterminer si des modifications à la Loi étaient nécessaires à l'heure actuelle.

Je tiens à remercier les membres du Conseil consultatif qui ont examiné cette question importante ainsi que la recommandation du comité de maintenir les dispositions actuelles en ce qui concerne le caractère récent et la rétroactivité des prestations d'invalidité en vertu du RPC. La recommandation du Conseil que des efforts supplémentaires soient faits pour identifier les groupes cibles au moyen desquels les prestations d'invalidité pourraient être annoncées plus généralement aux bénéficiaires est une pratique courante dans mon ministère. En ce qui a trait à la recommandation voulant que la Loi soit modifiée pour que les personnes qui présentent une demande en retard puissent interjeter appel, parce qu'elles étaient incapables de présenter une demande dans les délais prescrits, est en accord avec les décisions prises envers certains cas individuels. Une étude de cette question sera entreprise en vue de modifications possibles à la Loi.

Le ministre de la Santé nationale
et du Bien-être social

CONTENU

	Page
Introduction	1
Périodes d'admissibilité pour les prestations d'invalidité du RPC	2
Rétroactivité	2
Délai de présentation des demandes	3
Demandes présentées en retard	4
Raisons pour présenter une demande en retard	4
Incapacité de présenter une demande	5
Résumé des recommandations	6

TABLEAU

Période d'admissibilité maximale pour les prestations d'invalidité du RPC	3

Règles relatives au caractère récent et à la rétroactivité pour les prestations d'invalidité

Introduction

En août 1989, le président du Conseil consultatif du Régime de pensions du Canada a reçu une lettre de l'honorable Perrin Beatty, ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, dans laquelle celui-ci s'interrogeait sur les dispositions régissant l'admissibilité aux prestations d'invalidité en vertu du Régime de pensions du Canada (RPC). En particulier, le Ministre demandait que le Conseil examine les dispositions actuelles sur le caractère récent et la rétroactivité en vue de déterminer si des changements étaient nécessaires.

Pour répondre à la demande du Ministre, le Conseil a décidé à sa réunion d'octobre 1989 que ces questions seraient examinées par son Comité des prestations d'invalidité du RPC dès qu'il le pourrait. Le Comité se compose des membres suivants :

Marcel Le Houillier, président
Robert Apsey
Geraldine Gilliss

Le Comité s'est réuni une fois le 16 mars 1990. Les représentants ci-dessous de Santé et Bien-être social Canada ont assisté à une partie de la réunion pour fournir des renseignements sur les procédures actuelles qui ont trait aux demandes de prestations d'invalidité.

Rodney Hagglund	Directeur général adjoint, Politiques, Appels et Législation des programmes
Judy Grummisch	Secrétaire du Conseil
Cathy Doolan	Chef intérimaire, Législation
Guy Boyd	Analyste des politiques, Programmes de la sécurité du revenu
Dr Alex Romaniuk	Évaluation de l'invalidité

Périodes d'admissibilité pour les prestations d'invalidité du RPC

La prestation d'invalidité en vertu du Régime de pensions du Canada diffère de toutes les autres prestations du Régime parce que le caractère récent de la durée d'emploi d'une personne est pris en considération dans les règles d'admissibilité. À cet égard, la prestation est modelée sur les principes d'assurance plutôt que sur les principes de pension. L'assurance-invalidité vise à remplacer les gains perdus. Si la personne n'a pas travaillé au cours des dernières années, il n'y a vraisemblablement aucun gain à remplacer.

Les régimes d'invalidité privés contiennent normalement des dispositions relatives au caractère récent de l'emploi. La période typique de présentation des demandes de prestations d'invalidité privées est de 2 à 6 mois suivant la fin de l'emploi.

Par comparaison, la période de présentation des demandes de prestations d'invalidité du RPC est assez généreuse. Le régime prévoit les deux conditions d'admissibilité suivantes en ce qui a trait aux prestations d'invalidité :

(1) avoir cotisé au RPC dans 2 des 3 dernières années, ou

(2) avoir cotisé au RPC dans 5 des 10 dernières années.

La deuxième disposition est la condition d'admissibilité normale. La première disposition permet au régime de verser des prestations aux jeunes gens qui souffrent d'une invalidité peu de temps après avoir commencé à travailler et aux femmes qui reviennent sur le marché du travail après avoir élevé des enfants ou pris soin de membres âgés de leur famille pendant de nombreuses années. La plupart des bénéficiaires de prestations d'invalidité ont plus de 40 ans et seraient admissibles aux prestations en vertu de la deuxième disposition.

Rétroactivité

Le régime prévoit aussi qu'aucune personne n'est considérée comme étant invalide plus de 15 mois avant le mois où la demande de prestations

d'invalidité est reçue. Les représentants du Ministère ont suggéré qu'il serait très difficile dans de nombreux cas d'établir équitablement le début de l'invalidité si la période de rétroactivité était étendue à plus de 15 mois.

Délai de présentation des demandes

En effet, la condition d'admissibilité et la période de rétroactivité de 15 mois fait passer à près de 7 ans la durée au cours de laquelle une personne qui a droit aux prestations parce qu'elle a cotisé dans 5 des 10 dernières années doit présenter une demande de prestations d'invalidité après avoir cessé de travailler. Le tableau 1 montre la période d'admissibilité maximale.

Tableau 1. Période d'admissibilité maximale pour les prestations d'invalidité du RPC

Janv.	Févr.	Mars	Avr.	Mai	Juin	Juil.	Août	Sept.	Oct.	Nov.	Déc.	Années de cotisation	Années sans cotisation	Période de rétroactivité
											///	1		
///	///	///	///	///	///	///	///	///	///	///	///	2		
///	///	///	///	///	///	///	///	///	///	///	///	3		
///	///	///	///	///	///	///	///	///	///	///	///	4		
///												5		
													1	
													2	
													3	
													4	
											X		5	
														1
		XX												.25

/// période de travail (de cotisation)
x doit avoir cotisé dans 5 des 10 dernières années avant cette date
xx dernière date pour présenter une demande de prestations d'invalidité

Note: Les conditions d'admissibilité sont les suivantes :

(1) la personne doit avoir cotisé au RPC dans 5 des 10 dernières années
(2) la rétroactivité de la date d'invalidité est limitée à 15 mois

Demandes présentées en retard

Les statistiques sur le nombre de demandes présentées en retard ne sont pas disponibles. Cependant, les représentants du Ministère ont indiqué qu'environ de 5,5 à 6 p. 100 des demandes sont refusées parce que la personne n'a pas droit aux prestations en raison du manque de gains. Cette proportion comprend les personner qui présentent leurs demandes en retard. La proportion est inférieure au taux approximatif de 9 p. 100 relevé en 1987; cela est dû principalement aux améliorations législatives apportées durant cette année.

Il a aussi été constaté que la plupart des personnes présentent leurs demandes de prestations peu de temps après la date présumée à laquelle l'invalidité commence ou est considérée comme étant assez sérieuse pour respecter les conditions d'admissibilité.

Comme la prestation d'invalidité vise à remplacer les gains perdus, les dispositions relatives au caractère récent et à la rétroactivité sont généreuses et la plupart des personnes présentent une demande dans les délais prescrits, le Comité ne voyait pas le besoin de rendre les dispositions plus généreuses. Il semble que, lorsqu'un délai arbitraire est établi, certaines demandes de prestations sont présentées en retard. Par conséquent, le Comité recommande :

1. **QUE** les dispositions actuelles relatives au caractère récent et à la rétroactivité pour les prestations d'invalidité du RPC soient maintenues.

Raisons pour présenter une demande en retard

Le Comité a discuté avec les représentants de Santé et Bien-être social Canada des diverses raisons possibles pour présenter une demande en retard. On a suggéré que les demandes pouvaient être présentées en retard parce que la personne ne savait pas que la prestation était disponible ou parce qu'elle était incapable de présenter une demande. Les représentants ont constaté que divers

groupes ethniques du pays s'assurent que les demandes sont présentées au nom de personnes qui ne parlent aucune des deux langues officielles du Canada. Les personnes qui semblent présenter le plus souvent leurs demandes en retard sont celles qui n'ont pas de groupe de soutien ou de conseiller pour les aider. Il a été suggéré d'identifier des moyens permettant de communiquer avec ce genre de personnes. Par exemple, on devrait peut-être s'assurer davantage que les médecins, les hôpitaux et les organismes de bien-être social encouragent leurs clients à communiquer avec les centres du RPC. Par conséquent, le Comité recommande :

2. **QUE** des efforts supplémentaires soient faits pour identifier les groupes cibles au moyen desquels les prestations d'invalidité du RPC pourraient être annoncées de façon plus générale aux bénéficiaires possibles.

Incapacité de présenter une demande

Comme il a déjà été mentionné, certaines demandes peuvent être présentées en retard parce que le requérant était mentalement ou physiquement incapable de remplir la demande et qu'aucune personne compétente n'avait été nommée pour entreprendre cette tâche. Dans un récent cas, on a décidé d'accorder la prestation même si la demande avait été présentée en retard puisque la personne concernée ne pouvait pas présenter de demande en son propre nom. À ce moment-là, on a annoncé que le Ministre avait l'intention d'adopter la même méthode dans des cas semblables et de modifier la loi pertinente le plus tôt possible. Les représentants du Ministère ont indiqué que la définition de "l'incapacité" à cette fin était examinée.

Le comité appuyait le principe suivant : lorsqu'une personne est incapable de présenter une demande de prestations en raison d'une invalidité mentale ou physique, le Ministre devrait pouvoir inscrire sur la demande la dernière date à laquelle la demande aurait dû avoir été présentée pour avoir droit aux prestations. En même temps, on reconnaissait qu'il serait très difficile d'établir une définition de "l'incapacité".

On a fait remarquer que les politiques relatives à l'assurance-invalidité qu'offrent les compagnies privées contiennent souvent une clause sur l'incapacité de présenter une demande mais n'essaient pas d'établir une définition restrictive de "l'incapacité". Voici le genre de clause que l'on peut trouver :

> Si le membre montre qu'il n'a pu présenter de telles preuves dans les délais prescrits et s'il a présenté ces preuves lorsqu'il a pu réellement le faire, la prestation demandée en vertu de la présente protection sera accordée. (Personal Life Company)

Le Comité était d'avis que "l'incapacité" ne devrait pas être définie et que le droit à une révision du cas devrait être établi. Ensuite, le Comité d'appel pourrait faire une interprétation de "l'incapacité" en tenant compte des circonstances de chaque cas. Par conséquent, le Comité recommande :

3. **QUE** la loi soit modifiée pour que les personnes qui présentent une demande en retard puissent interjeter appel en prouvant qu'elles étaient incapables de présenter une demande de prestations d'invalidité dans les délais prescrits.

RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

1. **QUE** les dispositions actuelles relatives au caractère récent et à la rétroactivité pour les prestations d'invalidité du RPC soient maintenues.

2. **QUE** des efforts supplémentaires soient faits pour identifier les groupes cibles au moyen desquels les prestations d'invalidité du RPC pourraient être annoncées de façon plus générale aux bénéficiaires possibles.

3. **QUE** la loi soit modifiée pour que les personnes qui présentent une demande en retard puissent interjeter appel en prouvant qu'elles étaient incapables de présenter une demande de prestations d'invalidité dans les délais prescrits.

MEMBRES DU
CONSEIL CONSULTATIF DU RÉGIME DE PENSIONS DU CANADA

Mai 1990

Président

Louis Erlichman	- OTTAWA (Ontario)

Vice-Président

Marcel Le Houillier	- MONTRÉAL (Québec)

Membres

Robert Apsey	- ISLINGTON (Ontario)
Harvey Atkinson	- EDMONTON (Alberta)
William Black	- HALIFAX (Nouvelle-Écosse)
William Y. Crawford	- VANCOUVER (Colombie Britannique)
Starr Dashwood	- SAINT JEAN (N.-B.)
Geraldine Gilliss	- OTTAWA (Ontario)
Charles Hogan	- SUMMERSIDE (I. du P.-E.)
Sharon Kelley	- SASKATOON (Saskatchewan)
Royce Moore	- VERNON (Colombie Britannique)
Joan Prevalnig	- WINNIPEG (Manitoba)
Frank Romano	- STRATFORD (Ontario)